

Przemysław TACIK

Uniwersytet Jagielloński

przemyslaw.tacik@gmail.com

OCHRONA PRAW PODSTAWOWYCH W UNII EUROPEJSKIEJ PO TRAKTACIE Z LIZBONY – PRÓBA BILANSU

ABSTRACT

Fundamental rights protection in the European Union after the Treaty of Lisbon: An appraisal

The paper attempts to provide an appraisal of the ten years that passed since the adoption of the Treaty of Lisbon in the context of fundamental rights protection. The Lisbon Treaty introduced some major reforms in this field: (1) the new declaration of EU's values (Art. 2 TUE), (2) granting binding force to the Charter of Fundamental Rights and (3) imposition of the EU's obligation to accede to the ECHR. Results of these reforms are ambiguous. On the one hand, the number of references to the CFR in the CJEU's jurisprudence significantly increased, while the Charter was used for the first time to declare invalidity of an act of secondary law. On the other hand, the EU's accession to the ECHR – after initial successes of the negotiation process – was blocked by the Opinion 2/13 of the CJEU and it is hardly possible that it will happen in the envisageable future. Moreover, currently the EU struggles with an anti-European and populist wave which erodes the authority of fundamental rights protection.

Key words: fundamental rights, Treaty of Lisbon, EU accession to the ECHR, Charter of Fundamental Rights, the ECHR

Słowa kluczowe: prawa podstawowe, traktat z Lizbony, przystąpienie UE do EKPCz, Karta praw podstawowych, EKPCz

Z symbolicznego punktu widzenia w perspektywie rozwoju ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej Traktat z Lizbony (TL)¹ może zasadnie wydawać się aktem o wyjątkowym znaczeniu, porównywalnym jedynie z traktatem z Maastricht (TUE)². Dziedzictwo Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TK)³ zostało zachowane także w zakresie praw człowieka. Jakkolwiek obecnie obowiązujące unijne prawo pierwotne nie ma waloru jednolitości, który posiadał TK, to jednak w opracowanej w 2007 r. Karcie praw podstawowych (KPP)⁴ zyskało ono po raz pierwszy bezpośrednio wiążący katalog praw człowieka. Wraz z uporządkowaniem aksjologii Unii oraz nałożeniem na nią obowiązku przystąpienia do Europejskiej konwencji praw człowieka (EKPCz)⁵ traktat z Lizbony dokonał przełomu, którego oczekiwano od dawna⁶.

Jeśli jednak spojrzeć na TL z perspektywy 10 lat, które upłynęły od jego przyjęcia, sukces na płaszczyźnie symbolicznej może zdawać się nieco zwodniczy. Wykorzystanie instrumentarium prawnego wprowadzonego przez TL wciąż napotyka trudności, podczas gdy bilansu akcesji UE do EKPCz nie sposób – przynajmniej do tej pory – ocenić inaczej niż jako serii umiarkowanych sukcesów przeciętych trudnym do przezwyciężenia niepowodzeniem⁷. Prócz nie w pełni zrealizowanego dziedzictwa Traktatu z Lizbony Unia musiała się też zmierzyć z nowymi wyzwaniami, które zmusiły ją do odsunięcia na boczny tor ambitniejszych zamierzeń w dziedzinie praw podstawowych. Mimo to na płaszczyźnie prawa pochodnego oraz praktyki udało się rozbudować pewne instrumenty ochrony. Bilans 10 lat po przyjęciu traktatu z Lizbony – o ile w prawie unijnym jest to czas wystarczający, by wypowiadać się autorytatywnie – jest więc co prawda niejednoznaczny, lecz umiarkowanie optymistyczny. Niniejszy artykuł będzie próbą oceny tego twierdzenia.

NOWOŚCI TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO W ZAKRESIE OCHRONY PRAW PODSTAWOWYCH

W zakresie prawa pierwotnego traktat z Lizbony wprowadził trzy podstawowe zmiany dotyczące ochrony praw podstawowych: (1) nowy art. 2 TUE deklarujący wartości stanowiące wyznacznik działania Unii, (2) nadanie Karcie praw podstawowych mocy

¹ *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz.U. UE C 2007, nr 306.

² *Traktat o Unii Europejskiej*, Dz.U. WE C 1992, nr 191.

³ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Dz.U. UE C 2004, nr 310.

⁴ *Karta praw podstawowych*, Dz.U. UE C 2007, nr 303.

⁵ *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, ETS No. 005, 3 XI 1950.

⁶ Por. L.S. Rossi, *Les rapports entre la Charte des droits fondamentaux et le Traité de Lisbonne*, [w:] *Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, red. G. Cohen-Jonathan, V. Constantinesco, Paris 2010, s. 610.

⁷ Zob. P. Tacik, *Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017.

wiążącej oraz (3) nałożenie na Unię obowiązku przystąpienia do EKPCz wraz z materialną inkorporacją Konwencji do prawa pierwotnego.

Spśród nich pierwsza ma bez wątpienia najbardziej symboliczny charakter. Artykuł 2 TUE po TL ostatecznie zamyka lukę aksjologiczną istniejącą w prawie pierwotnym od lat 50. XX w. i jednoznacznie wskazuje na godność człowieka i poszanowanie praw człowieka jako podstawy działania Unii: *Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn*. Wraz z art. 3 ust. 1 TUE, który spaja wartości z celami Unii, przepis ten zakotwicza ochronę praw podstawowych w kluczowym miejscu traktatów. Wbrew swojemu symbolicznemu charakterowi art. 2 TUE nie jest tylko ornamentem: bezpośrednio powiązany jest z nim mechanizm sankcyjny z art. 7 TUE.

Drugą – i zapewne najbardziej fundamentalną – innowacją TL jest zrównanie KPP z traktatami co do ich mocy wiążącej. Dzięki temu rozwiązaniu dawniejsze spory o możliwość stosowania Karty w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE⁸ zostały jednoznacznie przecięte. Obecnie Unia posiada nowoczesny, a przede wszystkim wiążący katalog praw podstawowych.

Reforma trzecia polega natomiast na nałożeniu przez nowy art. 6 ust. 2 TUE obowiązku przystąpienia do EKPCz⁹. Nie wnikając w spory co do jego charakteru¹⁰, trzeba podkreślić, że choć nie jest on tożsamy z przystąpieniem, to jednak powinien do niego jak najszybciej doprowadzić. W rezultacie akcesji Konwencja wiązać będzie Unię na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, a sama UE będzie mogła występować przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka jako pełnoprawna strona. W cieniu sformułowania tego obowiązku dokonał się jednocześnie proces określany jako „materialna inkorporacja” EKPCz do prawa pierwotnego UE¹¹, a to z racji art. 52 ust. 3 KPP, ustanawiającej Konwencję obowiązковым wzorcem interpretacji przy stosowaniu Karty. Wyjaśnienia do KPP doprecyzowują również, że Konwencja stosowana na mocy art. 52 ust. 3 KPP do wykładni Karty musi być interpretowana w świetle orzecznictwa ETPCz. Można więc powiedzieć, że traktat z Lizbony zapewnia Konwencji o wiele

⁸ J. Dutheil de la Rochère, *La place de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans la Constitution européenne*, [w:] *Constitution européenne, démocratie et droits de l'homme. Actes du colloque des 13 et 14 mars 2003 organisé à la Sorbonne par le Centre de droit européen (CDE) et le Centre de recherche sur les droits de l'homme et le droit humanitaire (CRDH)*, red. G. Cohen-Jonathan, J. Dutheil de La Rochère, Bruxelles 2003, s. 230.

⁹ Zob. R. Baratta, *Accession of the EU to the ECHR: The Rationale for the ECJ's Prior Involvement Mechanism*, „Common Market Law Review” 2013, vol. 50, nr 5, s. 1305.

¹⁰ Zob. P. Tacik, *Przystąpienie Unii Europejskiej...*, s. 260-266.

¹¹ Zob. P. Gragl, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, Oxford–Portland 2013, s. 61; W. Weiß, *Human Rights in the EU: Rethinking the Role of the European Convention on Human Rights after Lisbon*, „European Constitutional Law Review” 2011, vol. 7, nr 1, s. 67, [online] <http://dx.doi.org/10.1017/S157401961110005X>.

donioślejsze miejsce w prawie unijnym, niż wynikałoby to z samego art. 6 ust. 3 TUE – jakkolwiek nadal, do chwili akcesji, nie ustanawia jej bezpośredniego obowiązywania.

FUNKCJONOWANIE REFORM TL W ZAKRESIE PRAW PODSTAWOWYCH

Patrząc z perspektywy już ponad 10 lat od przyjęcia traktatu z Lizbony, bilans trzech podstawowych reform uznać trzeba za niejednoznaczny.

Niewątpliwie największym sukcesem jest funkcjonowanie KPP jako części prawa pierwotnego – przede wszystkim w orzecznictwie TS UE. Skok liczby odniesień do niej jest wyraźnie zauważalny; Karta znalazła w analizach Trybunału stałe miejsce¹². Co więcej, pokazała ona swoją doniosłość nie tylko jako wzorzec interpretacji, ale i podstawa stwierdzenia nieważności aktu prawa pochodnego. W przełomowym wyroku dotyczącym tzw. Dyrektywy o zatrzymywaniu danych (Data Retention Directive)¹³, wydanym w 2014 r.¹⁴, Trybunał stwierdził nieważność całego aktu z uwagi na przekroczenie przez prawodawcę standardów wyznaczonych kilkoma przepisami KPP. Podkreślić przy tym trzeba, że Trybunał odwołał się – całkiem obszernie – do orzecznictwa swojego strasburskiego partnera, choć bez bezpośredniego powołania art. 52 ust. 3 Karty¹⁵. Jakkolwiek więc unijny system ochrony praw podstawowych nadal nie jest wyposażony w odrębną skargę dotyczącą naruszeń tych praw – a skarżący bazować muszą na nie zawsze dostępnych środkach w postaci skargi o stwierdzenie nieważności (art. 264 ust. 4 TFUE)¹⁶ oraz pytań prejudycjalnych sądów – to jednak wzrost zakresu oddziaływania Karty jest niewątpliwym sukcesem.

Jedynie zastrzeżenie, którym trzeba opatrzyć tę optymistyczną konstatację, dotyczy zakresu zastosowania KPP. Zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty znajduje ona zastosowanie do instytucji i organów Unii, natomiast do państw członkowskich – *wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii*. Ta ostatnia formuła była przedmiotem początkowych wahań ze strony Trybunału, który traktował ją jako celowe zawężenie przez traktodawców swej poprzedniej doktryny dotyczącej zakresu zastosowania unijnej ochrony

¹² G. de Búrca, *After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2013, vol. 20, nr 2, s. 169, [online] <http://dx.doi.org/10.1177/1023263X1302000202>.

¹³ Dyrektywa 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniająca dyrektywę 2002/58/WE, Dz.U. UE L 2006, nr 105.

¹⁴ Wyrok TS z 8 IV 2014 r. w sprawie *Digital Rights Ireland Ltd vs. Minister for Communications, Marine and Natural Resources et al. oraz Kärntner Landesregierung et al.*, sygn. pol. C-293/12 i C-594/12.

¹⁵ *Tamże*, § 35, 47, 54-55.

¹⁶ Zob. M. Jaeger, *L'accès des personnes physiques ou morales à la justice: les premières interprétations par le Tribunal des nouvelles dispositions de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE*, [w:] *L'Europe des droits fondamentaux. Mélanges en hommage à Albert Weitzel*, red. L. Weitzel [i in.], Paris 2013, s. 91-128.

praw podstawowych¹⁷. Dopiero w wyroku w sprawie *Akerberg Fransson*¹⁸ TS UE uznał, że Karta stosuje się zawsze, *gdy przepisy krajowe mieszczą się w zakresie zastosowania prawa Unii*¹⁹, choćby i w sposób z tym prawem niezwiązany bezpośrednio.

Mimo tej wykładni to właśnie zakres zastosowania prawa unijnego – a więc i Karty – pozostaje główną bolączką systemu ochrony praw podstawowych w UE. Podział kompetencji pomiędzy Unię a państwa sprawia, że niejednokrotnie pewne obszary działalności tych ostatnich – nawet pozostających w orbicie zastosowania prawa UE – wypadają spod zakresu oddziaływania Karty i kontroli TS UE. Wymownym przykładem tej słabości jest sprawa *X i X vs. Państwo belgijskie*²⁰, w której Trybunał musiał się zmierzyć z pytaniem, czy art. 3 EKPCz, art. 4 KPP oraz art. 33 Konwencji genewskiej o statusie uchodźcy z 1951 r. znajdują zastosowanie do rozpatrzenia, przy zastosowaniu schengenckiego kodeksu wizowego, wniosku osób narodowości syryjskiej, które ubiegały się w konsulacie Belgii w Libanie o belgijską wizę krajową, by następnie – po planowanym przybyciu do Belgii – ubiegać się tam o status uchodźcy. Trybunał przyjął, że sytuacja taka – mimo powołania przepisu aktu prawa unijnego przewidującego wyjątek o charakterze humanitarnym – jest objęta prawem krajowym, a więc nie mają do niego zastosowania unijne normy ochrony praw podstawowych²¹. Ów wyrok, będący wyrazem chęci zachowania spójności systemu dublińskiego, pokazał jednak, że zakres zastosowania prawa UE – a więc i Karty – może być interpretowany wąsko ze szkodą dla poszanowania praw człowieka.

Jeśli chodzi o drugą z reform, związaną z kodyfikacją wartości Unii, to jej skutki są z natury rzeczy bardziej symboliczne niż wymierne. W szczególności art. 2 TUE w zakresie, w jakim dotyczy praw człowieka, nie został powołany jako podstawa do wszczęcia procedury z art. 7 TUE. Skierowany do Rady wniosek KE z 20 grudnia 2017 r. w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka naruszenia przez RP wartości z art. 2 TUE zdecydowanie koncentruje się na zagrożeniach dla praworządności, nie zaś praw podstawowych²². Jedynie Parlament Europejski w poświęconej Polsce rezolucji starał się powołać art. 2 TUE dla ochrony tych ostatnich, odwołując się do KPP i EKPCz²³. Jednakże fakt, że art. 7 TUE jako mechanizm wymuszający przestrzeganie art. 2 TUE

¹⁷ K. Lenaerts, *Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights*, „European Constitutional Law Review” 2012, vol. 8, nr 3, s. 385-386, [online] <http://dx.doi.org/10.1017/S1574019612000260>.

¹⁸ Wyrok TS UE z 26 II 2013 r. w sprawie *Aklagaren vs. Hans Akerberg Fransson*, sygn. C-617/10.

¹⁹ *Tamże*, § 21.

²⁰ Wyrok TS UE z 7 III 2017 r. w sprawie *X i X vs. État belge*, sygn. C-638/16 PPU.

²¹ *Tamże*, § 44-51.

²² European Commission, *Reasoned Proposal in Accordance with Article 7(1) of the Treaty on European Union Regarding the Rule of Law in Poland*, Brussels, 20 XII 2017, COM(2017) 835 final, [online] http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=49108, 25 III 2018.

²³ European Parliament, *Resolution of 14 September 2016 on the recent developments in Poland and their impact on fundamental rights as laid down in the Charter of Fundamental Rights of the European Union* (2016/2774(RSP)), pkt F, U, W, [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FTEXT%2BTA%2BP8-TA-2016-0344%2B0%2BDOC%2BXML%2BV0%2F%2FEN&language=EN>, 25 III 2018.

w obszarze praw podstawowych nie został jak dotąd zastosowany, naturalnie nie tylko nie świadczy o jego nieskuteczności (ani tym bardziej o czysto symbolicznym wymiarze art. 2 TUE), lecz o tym, że jak dotąd nie doszło do bardzo poważnego i systemowego naruszenia praw podstawowych w państwach Unii.

Podobnie ostatnie orzecznictwo TS UE wskazuje na oszczędne stosowanie art. 2 TUE – i to przede wszystkim w zakresie, w jakim deklaruje on rządy prawa jako wartość Unii, nie zaś jest zakotwiczeniem ochrony praw podstawowych²⁴. Artykuł 2 TUE ma jednak istotne znaczenie w odniesieniach, które czynią do niego niektóre akty prawa pochodnego, przede wszystkim decyzja ramowa o europejskim nakazie aresztowania²⁵ (motyw 10). W tym zakresie został on użyty również przez TS UE²⁶.

Jeśli chodzi natomiast o trzecią z podstawowych reform TL, przyznać trzeba, że projekt akcesji zakończył się nieoczekiwanym fiaskiem. Traktat z Lizbony przewidywał (w Protokole dodatkowym nr 8), że przystąpienie musi nastąpić na podstawie osobnej umowy, która ureguluje m.in. zagadnienia wynikające ze specyficznej pozycji UE jako organizacji międzynarodowej w strasburskim systemie kontrolnym. Negocjacje podjęto wkrótce po wejściu w życie TL (2010)²⁷. Ostatecznie odbyły się one w dwóch turach, przedzielonych przygotowaniem pierwszego projektu umowy akcesyjnej i skonsultowaniem go z tymi państwami członkami Rady Europy, które wyrażały obiekcje co do osiągniętego kompromisu²⁸. Ostatecznie w 2013 r. opracowano drugi projekt umowy akcesyjnej²⁹, który – pomimo raczej mało ambitnych rozwiązań – wydawał się stanowić solidną podstawę kompromisu dotyczącego przystąpienia.

Zgodnie z przewidywaniami i postulatami doktryny Komisja Europejska wystąpiła do TS UE o wydanie opinii w przedmiocie zgodności tej umowy z traktatami. Ku zaskoczeniu większej części komentatorów w grudniu 2014 r. Trybunał wydał opinię negatywną³⁰, wskazując na 10 punktów, w których drugi projekt umowy miał nie spełniać wymagań traktatowych. Zostały one przez TS UE sformułowane w sposób częstokroć zdawkowy i niejednoznaczny, a co więcej wymogi, które zdawały się

²⁴ Zob. wyrok TS UE z 27 II 2018 r. w sprawie *Associação Sindical dos Juizes Portugueses vs. Tribunal de Contas*, sygn. C-64/16, § 30; postanowienie TS UE z 20 XI 2017 r. w sprawie *Komisja Europejska vs. Polska*, sygn. C-441/17 R, § 102.

²⁵ *Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (2002/584/WSiSW)*, Dz.U. UE L 2002, nr 190, pkt 1.

²⁶ Zob. wyrok TS UE z 5 VI 2016 r. w sprawie *Aranyosi i Căldăraru*, sygn. C-404/15 i C-659/15 PPU, § 81.

²⁷ Council of Europe, *Press release 545(2010)*, 7 VII 2010.

²⁸ W. Obwexer, *Der Beitritt der EU zur EMRK: Rechtsgrundlagen, Rechtsfragen und Rechtsfolgen*, „Europarecht” 2012, vol. 47, nr 2, s. 124, [online] <http://dx.doi.org/10.5771/9783845243481>.

²⁹ The CDDH ad hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, *Final Report to the CDDH*, Strasbourg, 10 VII 2013, 47+1(2013)008rev2, [online] https://www.echr.coe.int/Documents/UE_Report_CDDH_ENG.pdf.

³⁰ Opinia TS UE z 18 XII 2014 r., sygn. 2/13.

z nich wynikać, oceniano w doktrynie jako niemożliwe³¹ bądź bardzo trudne do spełnienia³². W tej sytuacji sformułowanie nowego projektu umowy, który byłby zgodny z żądaniami Trybunału, najwyraźniej przerosło możliwości Unii dotkniętej kryzysem migracyjnym oraz nasileniem się antyeuropejskich ruchów populistycznych. Jakkolwiek akcesja nadal pozostaje obowiązkiem UE, została odłożona na bliżej nieokreśloną przyszłość. Co za tym idzie, Konwencja nadal nie jest bezpośrednio stosowalna w unijnym porządku prawnym, a UE nie może występować przed ETPCz.

ROZWÓJ DZIAŁALNOŚCI UE W OBSZARZE PRAW PODSTAWOWYCH

Oprócz realizacji reform wprowadzonych traktatem lizbońskim ostatnie dziesięciolecie funkcjonowania Unii było okresem postępującej rozbudowy systemu ochrony praw podstawowych również w bardziej wyspecjalizowanych dziedzinach oraz w prawie pochodnym. W przekrojowych analizach te wymiary traci się czasem z pola widzenia, tymczasem mogą mieć one dla jednostek większe praktyczne znaczenie niż strategiczne reformy prawa pierwotnego, które niejednokrotnie są zbyt symboliczne, by można było z nich wyciągnąć praktyczne konsekwencje.

Pierwszym osiągnięciem UE na polu ochrony praw podstawowych, o którym warto wspomnieć, było przystąpienie w 2010 r. do zawartej pod auspicjami ONZ Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych³³. Wbrew przewidywaniom doktryny to nie EKPCz, a właśnie ta konwencja okazała się pierwszym traktatem międzynarodowym z zakresu praw człowieka, którego stroną stała się Unia. W zapewne bezskutecznym oczekiwaniu na tzw. horyzontalną dyrektywę antydyskryminacyjną³⁴ jest to istotne wsparcie ochrony praw podstawowych w tym zakresie. Po drugie, od 2011 r. prawa podstawowe znalazły się w specjalnym portfolio członka KE, obecnie jej wiceszefa, Fransa Timmermansa. Ruch ten nie ma charakteru wyłącznie organizacyjnego, ale i głęboko symboliczny: prawa podstawowe, ściśle związane z wymiarem sprawiedliwości oraz rządami prawa, pozostają jednym z centralnych obszarów zainteresowania UE. Po trzecie, swoją działalność rozwija powołana w 2007 r. Agencja Praw Podstawowych. Wśród jej projektów szczególnie miejsce zajmuje walka z antysemityzmem, ksenofobią,

³¹ S. Lambrecht, *The Sting is in the Tail: CJEU Opinion 2/13 Objects to Draft Agreement on Accession of the EU to the European Convention on Human Rights*, „European Human Rights Law Review” 2015, nr 2, s. 196, [online] <http://hdl.handle.net/10067/1250210151162165141>.

³² Zob. P. Tacik, *After the Dust Has Settled: How to Construct the New Accession Agreement after Opinion 2/13 of the CJEU*, „German Law Journal” 2017, vol. 18, nr 4.

³³ *Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006 r.: Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, New York, 13 December 2006, UN Treaty Series, vol. 2515, pkt 3.

³⁴ Zob. Komisja Wspólnot Europejskich, *Wniosek o wydanie dyrektywy Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną*, Bruksela, 2 VII 2008, Kom(2008) 426 wersja ostateczna, 2008/0140 (CNS).

zwalczanie przemocy wobec kobiet oraz ochrona praw paneuropejskich mniejszości narodowych, takich jak Romowie czy Sinti³⁵.

Po czwarte, Unii udało się wprowadzić praktyczne reformy w szczegółowych obszarach, w których może dochodzić do najcięższych naruszeń praw podstawowych spowodowanych działaniami organów i instytucji UE bądź państw członkowskich wykonujących prawo unijne. Być może najistotniejszą z nich jest wprowadzenie nowych zasad mechanizmu skargowego dotyczącego praw podstawowych w ramach tzw. Frontexu II³⁶. Ustanawiające go rozporządzenie 2016/1624 zakotwicza jednocześnie KPP oraz EKPCz w działaniach nowego Frontexu³⁷ oraz współpracujących z nim państw członkowskich, m.in. za pomocą powiązania wsparcia finansowego z przestrzeganiem Karty³⁸. Innym dotykającym ochrony praw podstawowych aktem, którego doniosłość można dopiero przewidywać, jest tzw. rozporządzenie RODO³⁹ (wraz z mającą zwiększyć jego skuteczność dyrektywą 2016/680⁴⁰). Z chwilą wejścia w życie wprowadzi ono wyśrubowane standardy ochrony danych, czyniąc Unię jednym z najbardziej zaawansowanych obszarów prawnych pod tym względem. Jakkolwiek ochrona danych osobowych to z perspektywy ogólnej ochrony praw podstawowych wątek nieco poboczny, to jednak ona właśnie stanowi dziś dla państw największe wyzwania.

UNIJNA OCHRONA PRAW PODSTAWOWYCH PO TL: SŁABOŚCI I WYZWANIA

Pomimo reform wprowadzonych traktatem z Lizbony unijna ochrona praw podstawowych wciąż ma swoje istotne strukturalne słabości, którym zaradzić by można jedynie przez kolejne zmiany w prawie pierwotnym.

³⁵ Zob. EU Agency for Fundamental Rights, *Projects*, [online] <http://fra.europa.eu/en/research/projects>, 26 III 2018.

³⁶ Zob. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE*, Dz.U. UE L 2016, nr 251, s. 1.

³⁷ Zob. *tamże*, art. 34 oraz 81 ust. 1.

³⁸ Zob. *tamże*, art. 27 ust. 4.

³⁹ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)*, Dz.U. UE L 2016, nr 119, s. 1.

⁴⁰ *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW*, Dz.U. UE L 2016, nr 119, s. 89.

Słabością nieoczywistą, lecz głęboko zakorzenioną w samej strukturze prawa unijnego jest wieloźródłowość i wielopoziomowość ochrony. W prawie UE prawa podstawowe wynikają z Karty, interpretowanej w oparciu o EKPCz, oraz ze źródeł wskazanych w art. 6 ust. 3 TUE, do których Konwencja po raz drugi się zalicza. Po akcesji Unii do EKPCz ta ostatnia będzie w prawie unijnym funkcjonować na trzech osobnych poziomach. Do tej złożoności dokłada się cała kompleksowość interakcji między prawem unijnym a prawem krajowym, w którym również obecne są źródła praw podstawowych, w tym sama Konwencja. Naturalnie między tymi źródłami istnieje efekt synergii, a łączna interpretacja EKPCz i Karty przez TS UE dowodzi, że konkurencja źródeł może przynosić pozytywne rezultaty. Jednakże należy pamiętać, że z wielości źródeł powiązana jest wielość instancji interpretujących je wiążąco: w przypadku KPP – TS UE, EKPCz – trybunał strasburski, a w odniesieniu do krajowych konstytucji – trybunały i sądy konstytucyjne. Historia relacji między tymi trzema rodzajami podmiotów dowodzi, że harmonijną współpracę mogą przerywać okazjonalne, lecz poważne w skutkach konflikty orzecznictwa, wynikające w szczególności z odmiennego spojrzenia na hierarchię i pozycję praw podstawowych⁴¹. Pod tym względem ochrona praw podstawowych w UE jest modelowym przykładem współczesnego rozumienia pluralizmu prawnego⁴², stawiającego nowe wyzwania teoretykom i praktykom przyzwyczajonym do tradycji pozytywistycznej.

Pozostałych słabości upatrywać można w braku wyspecjalizowanej skargi służącej ochronie praw podstawowych w unijnym porządku prawnym – której tylko częściowo zaradzi akcesja do EKPCz – oraz w stosunkowo pobocznej roli praw socjalnych i ekonomicznych. O ile pierwsza z nich mogłaby zostać usunięta stosunkowo łatwo na drodze reform traktatów, o tyle druga ma źródło w niemal już siedemdziesięcioletnim skoncentrowaniu integracji europejskiej na sprawach gospodarczych i zapewne poddałaby się impulsom płynącym ze zmian prawa pierwotnego jedynie z dużą inercją.

Tymczasem ochrona praw podstawowych w ramach Unii nie jest procesem należącym wyłącznie do dziedziny reform prawnych i politycznych. Przeciwnie, pozostaje ona w głębokiej zależności od kontekstu społecznego i historycznego. Twórcy traktatu z Lizbony nie mogli przewidzieć wyzwań, które stanęły przed Unią niedługo po jego wejściu w życie. Trzy z nich można uznać za kluczowe: (1) kryzys ekonomiczny, trwający od 2008 r. i skutkujący strukturalnymi problemami z obsługą długu niektórych państw członkowskich, wzrostem bezrobocia oraz poziomu ubóstwa, (2) kryzys migracyjny, ze szczególnym nasileniem w lecie 2015 r., oraz przynajmniej częściowo zakorzeniony w tych kryzysach (3) wzrost zjawiska, które określić można mianem antykultury praw podstawowych. Ten ostatni problem, którego zakres, znaczenie i skutki dopiero się klaryfikują, polega na powiązaniu z rosnącą popularnością ruchów populistycznych

⁴¹ A. Veldman, *The Protection of the Fundamental Right to Strike within the Context of the European Internal Market: Implications of the Forthcoming Accession of the EU to the ECHR*, „Utrecht Law Review” 2013, vol. 9, nr 1, s. 115, [online] <http://dx.doi.org/10.18352/ulr.216>.

⁴² N. Krisch, *Beyond Constitutionalism. The Pluralist Structure of Postnational Law*, Oxford 2010; tenże, *The Open Architecture of European Human Rights Law*, „Modern Law Review” 2008, vol. 71, nr 2, [online] <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2230.2008.00688.x>.

lekceważeniu bądź wręcz negowaniu praw podstawowych, szczególnie w wymiarze uniwersalności ich zastosowania. Omawiane problemy przełożyły się na bezpośrednie trudności z realizacją akcesji UE do EKPCz, która po wydaniu opinii 2/13 zniknęła z listy priorytetów Unii, zmagającej się z poważniejszymi wyzwaniami. Ponadto przyczyniły się do postępującej erozji skuteczności mechanizmu z art. 7 TUE, którego stosowanie staje się przedmiotem politycznych kalkulacji. Co gorsza, wypracowany po upadku żelaznej kurtyny związek pomiędzy przestrzeganiem praw człowieka a legitymizacją rządów wydaje się słabnąć, co tworzy klimat niesprzyjający ambitniejszym reformom.

KONKLUZJE

Podsumowując, bilans ostatniego unijnego dziesięciolecia ochrony praw podstawowych streścić można w zasadzie zbyt dobrze znanej integracji europejskiej: „dwa kroki naprzód, jeden krok w tył”. Doniosłość śmiałych reform TL została nieco przyćmiona fiaskiem akcesji UE do EKPCz oraz kryzysami migracyjnym i politycznym. Co więcej, Unia zмага się teraz z głęboką falą sceptycyzmu, antyinternacjonalizmu i populizmu, która skłania do bronięcia tego, co już osiągnięte, zamiast planowania następnych kroków integracji. Kluczowe jest jednak, by w tej walce Unia nie porzuciła dążeń na rzecz ochrony praw człowieka, ale uczyniła je niekwestionowanym fundamentem europejskiego projektu.

BIBLIOGRAFIA

- Baratta R., *Accession of the EU to the ECHR: The Rationale for the ECJ's Prior Involvement Mechanism*, „Common Market Law Review” 2013, vol. 50, nr 5.
- Búrca G. de, *After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2013, vol. 20, nr 2, [online] <http://dx.doi.org/10.1177/1023263X1302000202>.
- Dutheil de la Rochère J., *La place de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans la Constitution européenne*, [w:] *Constitution européenne, démocratie et droits de l'homme. Actes du colloque des 13 et 14 mars 2003 organisé à la Sorbonne par le Centre de droit européen (CDE) et le Centre de recherche sur les droits de l'homme et le droit humanitaire (CRDH)*, red. G. Cohen-Jonathan, J. Dutheil de La Rochère, Bruxelles 2003.
- EU Agency for Fundamental Rights, *Projects*, [online] <http://fra.europa.eu/en/research/projects>.
- Gragl P., *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, Oxford–Portland 2013.
- Jaeger M., *L'accès des personnes physiques ou morales à la justice: les premières interprétations par le Tribunal des nouvelles dispositions de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE*, [w:] *L'Europe des droits fondamentaux. Mélanges en hommage à Albert Weitzel*, red. L. Weitzel [i in.], Paris 2013.
- Krisch N., *Beyond Constitutionalism. The Pluralist Structure of Postnational Law*, Oxford 2010.

- Krisch N., *The Open Architecture of European Human Rights Law*, „Modern Law Review” 2008, vol. 71, nr 2, [online] <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2230.2008.00688.x>.
- Lambrecht S., *The Sting is in the Tail: CJEU Opinion 2/13 Objects to Draft Agreement on Accession of the EU to the European Convention on Human Rights*, „European Human Rights Law Review” 2015, nr 2, [online] <http://hdl.handle.net/10067/1250210151162165141>.
- Lenaerts K., *Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights*, „European Constitutional Law Review” 2012, vol. 8, nr 3, [online] <http://dx.doi.org/10.1017/S1574019612000260>.
- Obwexer W., *Der Beitritt der EU zur EMRK: Rechtsgrundlagen, Rechtsfragen und Rechtsfolgen*, „Europarecht” 2012, vol. 47, nr 2, [online] <http://dx.doi.org/10.5771/9783845243481>.
- Rossi L.S., *Les rapports entre la Charte des droits fondamentaux et le Traité de Lisbonne*, [w:] *Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, red. G. Cohen-Jonathan, V. Constantinesco, Paris 2010.
- Tacik P., *After the Dust Has Settled: How to Construct the New Accession Agreement after Opinion 2/13 of the CJEU*, „German Law Journal” 2017, vol. 18, nr 4.
- Tacik P., *Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017.
- Veldman A., *The Protection of the Fundamental Right to Strike within the Context of the European Internal Market: Implications of the Forthcoming Accession of the EU to the ECHR*, „Utrecht Law Review” 2013, vol. 9, nr 1, [online] <http://dx.doi.org/10.18352/ulr.216>.
- Weiß W., *Human Rights in the EU: Rethinking the Role of the European Convention on Human Rights after Lisbon*, „European Constitutional Law Review” 2011, vol. 7, nr 1, [online] <http://dx.doi.org/10.1017/S157401961110005X>.

Akty prawne

- The CDDH ad hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, *Final Report to the CDDH*, Strasbourg, 10 VII 2013, 47+1(2013)008rev2, [online] https://www.echr.coe.int/Documents/UE_Report_CDDH_ENG.pdf.
- Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, New York, 13 December 2006, UN Treaty Series, vol. 2515.
- Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (2002/584/WSiSW), Dz.U. UE L 2002, nr 190.
- Dyrektywa 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniająca dyrektywę 2002/58/WE, Dz.U. UE L 2006, nr 105.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW, Dz.U. UE L 2016, nr 119.

European Commission, *Reasoned Proposal in Accordance with Article 7(1) of the Treaty on European Union Regarding the Rule of Law in Poland*, Brussels, 20 XII 2017, COM(2017) 835 final, [online] http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=49108.

European Parliament, *Resolution of 14 September 2016 on the recent developments in Poland and their impact on fundamental rights as laid down in the Charter of Fundamental Rights of the European Union* (2016/2774(RSP)), [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FTEXT%2BTA%2BP8-TA-2016-0344%2B0%2BDOC%2BXML%2BV0%2F%2FEN&language=EN>.

Karta praw podstawowych, Dz.U. UE C 2007, nr 303.

Komisja Wspólnot Europejskich, *Wniosek o wydanie dyrektywy Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną*, Bruksela, 2 VII 2008, Kom(2008) 426 wersja ostateczna, 2008/0140 (CNS).

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ETS No. 005, 3 XI 1950.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.U. UE L 2016, nr 119.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, Dz.U. UE L 2016, nr 251.

Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. WE C 1992, nr 191.

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz.U. UE C 2004, nr 310.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. UE C 2007, nr 306.

Dr Przemysław TACIK, adiunkt w Instytucie Europeistyki UJ (od 2017). Doktor filozofii (2014) oraz prawa (2016), absolwent MISH (filozofii i socjologii) i prawa na UJ oraz aplikacji ogólnej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Laureat stypendium START Fundacji na rzecz Nauki Polskiej (2015) oraz stypendium MNiSW dla wybitnych młodych naukowców (2018-2020). *Visiting scholar* na uniwersytetach w Nicei, Buffalo, Heidelbergu i Lizbonie. Jego zainteresowania naukowe obejmują prawo międzynarodowe, unijne oraz Europejską konwencję praw człowieka, jak również filozofię współczesną, filozofię żydowską oraz *animal studies*.